E/CONF.39/H/28
17 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.2

France

MOYENS D'ACTION POUR FAVORISER L'INDUSTRIALISATION

Par M. Alain JACOB,
Ingénieur de l'Ecole Supérieure Aéronautique,
Ingénieur à la Société d'Economie et de
Mathématique Appliquées

et Roland OLIVIER,
Administrateur à l'Institut National de la
Statistique et des Etudes Economiques,
Directeur d'Etudes à la Société d'Economie
et de Mathématique Appliquées

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

MOYENS D'ACTION POUR FAVORISER L'INDUSTRIALISATION

L'industrialisation d'un pays en voie de développement peut être grandement amélioré si l'on fixe des objectifs précis de développement industriel et si l'on met en oeuvre des moyens d'action appropriés.

La détermination des objectifs de production doit tenir le plus grand compte de la compétitivité(1) à long terme des nouvelles fabrications par rapport aux prix des produits provenant de (ou allant vers) l'extérieur. Des directions dans lesquelles doit s'orienter l'industrialisation peuvent alors être dégagées.

Mais encore faut-il pour s'engager réellement dans ces directions, mettre en oeuvre un certain nombre de moyens d'action.

Ces moyens d'action sont de types très différents. Nous indiquerons seulement ici quelques uns d'entre eux parmi les plus importants, valables dans une économie faisant appel à des investissements privés (et donc soumis au critère de la rentabilité par rapport aux produits de l'extérieur).

Il serait du plus haut intérêt avant de mettre en place différents moyens, de connaître aussi exactement que possible les MOTIVATIONS qui peuvent conduire certains investisseurs à venir s'installer dans un pays en voie de développement. Malheureusement peu d'études ont été faites dans ce domaine. Aussi doit-on se contenter bien souvent du raisonnement suivant qui fixe en fait la liste des moyens d'action à mettre en oeuvre :

a) Il faut des IDEES au départ pour savoir dans quelles branches existent des possibilités de développement : la définition d'objectifs de production permet de dresser la liste des usines à créer, donc fournit les idées.

b) Il faut ensuite que les CONDITIONS GENERALES soient favorables à l'industrialisation. De ce fait, l'industrialisation n'est envisageable que dans les secteurs où la rentabilité à long terme est acquise. Encore faut-il pour trouver des investissements privés des conditions générales garantissant une certaine sécurité à long terme et une rentabilité à court terme aux entrepreneurs éventuels.

Il faut en effet que l'entrepreneur privé ne coure pas de risque de caractère politique (sécurité), tout en retirant un profit attrayant de l'opération (rentabilité).

c) Il faut aussi trouver des chefs d'entreprises et intéresser des groupes financiers et industriels aux opérations d'industrialisation. Ceci se fera par une campagne d'INFORMATION soit auprès du grand public d'industriels et de financiers, local ou extérieur, soit par contacts plus personnels, voire démarchage direct auprès de certains groupes privilégiés.

d) Il faut enfin que des crédits soient mis à la disposition des chefs d'entreprises éventuels pour compléter les sommes qu'ils apportent en vue du financement. A cette fin, doivent être envisagées des SOURCES DE FINANCEMENT auxiliaires, soit publiques, soit semi-publiques, soit privées qui viennent apporter leur concours aux investisseurs intéressés. Les formules peuvent être variables d'un pays à l'autre, mais le principe des sources complémentaires est extrêmement important.

e) D'autres moyens d'action-dont le rôle est cependant moindre- sont souvent utilisés. Ils consistent par exemple :

- à créer un "bureau d'accueil" pour informer les industriels des possibilités d'industrialisation et faciliter leurs démarches, jouant ainsi le rôle d'intermédiaire entre industriels et Administration.

---

(1) La compétitivité devant être assortie d'une rentabilité financière dans l'hypothèse d'une entreprise privée.-

- à permettre aux industriels de trouver localement une main-d'oeuvre déjà formée sans être amené à la faire venir de l'extérieur. Une politique adaptée de formation professionnelle doit alors être envisagée.

- à orienter les industriels :
  - soit vers des techniques mieux adaptées au contexte des pays en voie de développement surpeuplés, c'est-à-dire vers des techniques utilisant davantage de main-d'oeuvre et moins de capital : pour cela, il faudra qu'aux conditions générales dont il était question ci-dessus, viennent s'adjoindre d'autres conditions visant à une orientation des techniques.
  - soit vers des régions que les Pouvoirs Publics souhaitent voir s'industrialiser en priorité : à nouveau des conditions particulières devront venir s'adjoindre aux conditions générales dans un but d'orientation des localisations.

- à aider les industriels dans leur gestion au démarrage de leur affaire, en les "assistant" avec du personnel compétent.

Nous allons ci-dessous, pour chacun de ces grands moyens d'action, préciser certaines formules qui peuvent être adoptées. Nous n'examinerons pas les études qui doivent fournir les "idées" d'industries nouvelles et nous pencherons seulement sur les conditions de sécurité et de rentabilité à long terme, les conditions de rentabilité à court terme, les problèmes d'information et de financement, enfin les méthodes d'orientation des industriels vers des techniques ou des localisations souhaitées.

1. La sécurité des capitaux et les garanties de rentabilité à long terme

Le risque le plus grand pour une entreprise étrangère venant s'installer dans un pays en voie de développement est le risque de nationalisation(1). Un autre risque moins important est celui conduisant à des modifications à long terme dans l'environnement de l'entreprise, c'est-à-dire dans les coûts de fabrication à long terme qui ne seraient plus alors compétitifs avec les prix extérieurs.
Contre ces deux risques, des mesures peuvent être prises :

a) En ce qui concerne la nationalisation, il paraîtrait assez naturel d'organiser une assurance entre investisseurs garantissant ce risque (assurance unilatérale des pays sous-développés, ou des investisseurs, ou assurance multilatérale).

Une autre façon d'opérer est de réduire le risque à la fois en volume et dans le temps.

. En volume, il est souhaitable d'envisager une participation financière locale en faisant prendre en compte une partie des investissements, soit par les Pouvoirs Publics locaux, soit -ce qui est de beaucoup préférable- par des capitalistes nationaux (les privés nationaux pouvant plus facilement faire pression sur les Pouvoirs Publics pour éliminer tout risque de nationalisation.

. En durée, on peut réduire le risque en autorisant un amortissement accéléré qui permettra aux investisseurs étrangers de "retirer leurs billes" en un laps de temps assez court.

Egalement la construction par l'Administration des bâtiments d'usine et leur location ou leur location-vente, ou même leur vente avec paiement différé à l'industriel conduit celui-ci à ne pas s'engager dans des investissements, pratiquement inamovibles.

Enfin, il paraît bon d'indiquer ici que les investisseurs (surtout les étrangers) ne mettront leur argent dans un pays donné que si la stabilité politique paraît acquise, ou du moins si le changement du groupe au pouvoir ne risque pas d'entraîner une modification dans le régime de la propriété privée.

b) En ce qui concerne les modifications possibles dans l'environnement des entreprises, il paraît souhaitable de garantir une certaine évolution de la fiscalité et des niveaux de salaires et charges sociales. Dans quelques cas, on pourra aller jusqu'à garantir celles des tarifs d'énergie, de transport etc...

(1) Deux autres risques, de destruction par guerre ou d'interdiction de sortie des bénéfices forment avec le risque de nationalisation, un sujet de préoccupation pour les investisseurs étrangers. Cf. législation des USA, de l'Allemagne et du Japon, concernant la garantie de ces risques.-

Un certain nombre de pays ont ainsi attribué une fiscalité de longue durée aux entreprises nouvelles. C'est la ganratie du maintien de la fiscalité actuelle sur une période de 15 ou 20 ans. L'entrepreneur peut alors tabler sur elle et faire des prévisions avec certitude. Il est bien certain que cette fiscalité doit être choisie favorable à l'industrialisation.

De même, le maintien dans le futur du niveau actuel des salaires est souvent nécessaire : en effet les salaires risquent de croître assez fortement dans le temps sous la pression du plein emploi, des syndicats, etc. L'augmentation des charges sociales est également à craindre pour les entrepreneurs. En pratique, pourront être fixés les niveaux futurs d'un commun accord entre les entreprises et l'Administration : l'Administration prendrait alors en charge les écarts pouvant apparaître entre les niveaux prévus et les salaires réellement pratiqués.

2. La rentabilité à court terme

Les usines que l'on construire, rentables à long terme, ne seront pas nécessairement rentables à court terme par suite même de la dimension du marché, trop faible au départ pour permettre à l'usine de travailler à pleine capacité.

Une première tâche consisterait donc à élargir aussi rapidement que possible les débouchés actuels de l'entreprise pour les rapprocher des débouchés à long terme. Comme cela n'est pas toujours aisé, on sera amené bien souvent à agir sur le prix artificiellement en amenant malgré tout une rentabilité à court terme.

En fait, il faudra accorder aux entreprises privées dans le court terme :

- d'une part, un certain volume d'aide permettant à l'entreprise de parvenir à une rentabilité considérée comme "normale",
- d'autre part, un petit supplément d'aide permettant aux entreprises d'être très rentables, ce qui par suite doit entraîner l'implantation d'un certain nombre d'industriels appâtés par ces sortes de super-profits.

Les avantages ainsi accordés aux entreprises qui se créent peuvent être très divers. Nous citerons ici seulement quelques-uns d'entre eux.

a) Elargissement aussi rapide que possible des débouchés à court terme

Rapprocher les débouchés à court terme des débouchés à long terme (correspondant à la capacité de production de la nouvelle usine) n'est pas toujours commode puisque normalement les débouchés à long terme prennent en compte une population et un revenu par tête supérieur aux actuels.

On peut agir toutefois en s'efforçant d'obtenir que la plus grande partie de la demande locale actuelle soit satisfaite dès maintenant par la production locale.

Pour cela, plusieurs voies sont possibles :

- lancer une campagne d'information et de publicité auprès des consommateurs locaux, pour qu'ils se tournent de préférence vers des produits locaux. C'est par exemple la campagne "Achetez malgache.
  Parallèlement, la création d'un label de qualité, utilisable aussi à l'exportation permettrait de garantir la qualité des produits fabriqués par les entreprises nouvelles.
- réduire par voie autoritaire les entrées de certains produits concurrents de ceux fabriqués par les entreprises nouvelles. On doit toutefois prendre garde que de telles mesures de contingentement n'entraînent une hausse abusive des prix locaux.
- attribuer en priorité les marchés publics aux entreprises nouvelles dans la mesure évidemment où ces entreprises ne produisent pas plus cher que les prix de référence.

- aider à l'exportation des produits industriels, du moins dans les pays voisins, par une opération de recherche systématique de nouveaux marchés.

b) Augmentation des prix "extérieurs"

L'augmentation des prix "extérieurs" pour des marchandises tant exportées qu'importées peut se faire par deux séries de mesures:

- des mesures monétaires, se traduisant par une augmentation du taux de change (une dévaluation de la monnaie locale par rapport aux monnaies extérieures). Cette façon d'opérer, très générale, a des incidences qui dépassent de loin le seul domaine de l'industrie.
- des mesures fiscales ou douanières de caractère tarifaire, dont le but est, soit d'augmenter les droits d'entrée, soit de diminuer les droits de sortie (à la limite même, d'envisager des droits de sortie négatifs, c'est-à-dire des subventions à l'exportation). Ces modifications des taxes et droits aux frontières ont par là un rôle très voisin de celui d'une dévaluation de la monnaie locale ; ils ont cependant l'avantage de pouvoir être sélectifs puisque les mesures préconisées peuvent varier d'un produit à l'autre.

c) Réduction des coûts de fabrication

Le problème est alors de réduire frais fixes et frais variables, ceux-ci très schématiquement, pouvant se scinder en dépenses de matières, dépenses de personnels et impôts et taxes.

Diverses mesures permettent de réduire l'un et/ou l'autre de ces postes. Ainsi l'on peut envisager les mesures suivantes:

- pour les frais fixes (essentiellement frais financiers)
  - primes d'équipement (l'Administration fournissant gratuitement une partie du capital de l'entreprise,
  - prêts financiers à bas taux d'intérêt et à durée de remboursement élevée (prêt à 3 % sur 20 ans par exemple),
  - bonification d'intérêt ramenant des taux d'intérêt de 8 % (pratiqués sur le marché) à quelque 3 ou 4 %,
  - détaxation des investissements (en particulier suppression de la taxe à l'importation pour les marchés et le matériel importé),
  - construction par l'Administration des bâtiments d'usines et vente avec paiement différé de ces bâtiments aux industriels.
- pour les dépenses de matières
  - détaxation des matières premières (en particulier suppression de la taxe à l'importation pour les matières importées),
  - bas prix de l'énergie, des transports.
- pour les dépenses de personnel
  - primes d'emploi (l'Administration fournissant une prime annuelle par personne employée),
  - réduction (ou suppression)des charges sociales,
  - prise en charge par l'Administration des dépenses de formation dans l'entreprise.
- pour les impôts et taxes
  - Suppression des impôts sur les bénéfices réalisés dans l'entreprise,
  - suppression ou réduction de certains autres impôts (taxes à la production par exemple).

Il est bien évident d'ailleurs que les trois séries de mesures a), b), et c) que nous venons de décrire peuvent être simultanément utilisées. Ainsi par exemple, on pourra pour une fabrication nouvelle donnée (par exemple une fabrication de chaussures) à la fois :
- lancer une campagne "achetez local" (élargissement du marché),
- élever les taxes à l'entrée sur les chaussures, produit fabriqué (augmentation des prix de références),
- réduire les taxes à l'entrée sur le cuir matière première (diminution des coûts de fabrication).

Il faut cependant manier ces différentes mesures avec la plus extrême prudence.

3. La recherche d'entrepreneurs : information, relations publiques et prospection individuelle

L'ensemble des mesures assurant la sécurité des capitaux, la garantie de rentabilité à long terme et la rentabilité à court terme est généralement présenté dans un Code des Investissements.

Il reste alors à trouver, dans les branches possibles dégagées par les études, des entrepreneurs locaux ou étrangers qui estimeront rentables leur implantation compte tenu de l'existence de ce code.

Pour cela, trois séries de démarches paraissent nécessaires, allant du plus général au particulier. Ces démarches seront à mener dans le pays et dans les pays déjà développés susceptibles de contenir des entrepreneurs intéressés.

a) Tout d'abord, il importe de mener une campagne d'information sur le pays et son développement économique, sur ses possibilités d'industrialisation par branche et son code des investissements.

b) une série de tournées d'information à l'étranger et de voyages d'information des étrangers dans le pays viendra compléter les informations générales.

Par ces trounées et ces voyages les étrangers connaîtront mieux le pays et ses problèmes industriels sous leur double aspect : possibilités de créer de nouvelles usines, avantages offerts.

Les Foires Industrielles (par exemple Foire de Tamatave 1963) rentrent également dans ce programme de contacts.

c) Une prospection individuelle systématique doit venir ensuite, sous forme d'un véritable démarchage porte à porte. Cette prospection s'étendra tant à l'étranger que dans le pays.

Remarque :

Ce travail d'information et de recherches des entrepreneurs est un travail des plus fondamentaux pour l'industrialisation : il ne servirait à rien d'avoir fait de bonnes études et d'avoir pris les mesures les plus favorables si les résultats n'en étaient pas diffusés, et si des entrepreneurs ne prenaient pas le risque de s'installer. Ce travail valorise et rentabilise toutes les études faites antérieurement.

4. La création de sources complémentaires de financement

Supposons que des entrepreneurs, locaux ou étrangers, soient prêts à installer une usine dans un pays donné.

Bien souvent, ces entrepreneurs ne disposeront pas de la masse de capitaux leur permettant de monter leur affaire : il faudra donc leur trouver ce qui leur manque.

Très schématiquement, le financement d'une entreprise nouvelle est le suivant :

Capital -ressources propres de l'entrepreneur
- prises de participation privée et/ou publique

Emprunts auprès d'organismes de crédit ou du public

Primes d'équipement

Il devient indispensable d'envisager la possibilité de : -prises de participation,
-emprunts
- primes d'équipement

si l'on veut aider efficacement les entrepreneurs.

a) L'émission directe d'actions dans la population n'est pas toujours commode bien que la garantie d'un dividende minimum par l'Etat puisse rendre moins incertaine l'opération. Aussi la création d'organismes de participation financière de caractère public, privé ou mixte, peut être d'un très grand secours. Ces organismes pourraient mettre tout ou partie des sommes dont ils disposent au service des entrepreneurs qui le désireraient.

b) la facilité qu'ont les entrepreneurs de lancer des emprunts, soit auprès du public, soit surtout auprès d'organismes de crédit est également d'importance. Une garantie de l'Etat est en tout cas extrêment intéressante, car elle donne confiance aux prêteurs. Il est très certain que les conditions de l'emprunt peuvent en outre être très avantageuses

en ce qui concerne les coûts de fabrication, puisque les charges financières sont d'autant moins importantes que la durée d'amortissement des prêts est plus longue et que le taux d'intérêt est plus bas : le désir de tout industriel est de bénéficier de prêts à long terme et à bas taux d'intérêt.

c) Enfin, pour permettre une industrialisation plus rapide, lorsque un besoin urgent se fait sentir (cas de certains pays en voie de développement, cas des zones en retard de certains pays développés), les Pouvoirs Publics financent parfois une partie des équipements, et ce gratuitement, sans contrepartie : ils attribuent alors une prime d'équipement. Ceci constitue un véritable don, alors qu'une prise de participation publique entraîne un titre de propriété pour l'Etat, et qu'un prêt implique un remboursement et une rémunération du capital prêté.

Les primes d'équipement peuvent parfois atteindre jusqu'à 25 ou 30 % des équipements. Elles constituent alors une source non négligeable de financement.

Remarque : Par ailleurs, rappelons que les Pouvoirs Publics - en agissant du côté coût de l'équipement - peuvent essayer de réduire le volume de ces dépenses, par exemple :
- par une diminution du prix du matériel importé (détaxation des biens d'équipement),
- par une location, une vente ou une vente différée des bâtiments (construits alors par l'Etat,
- par l'offre gratuite de terrains d'implantation,
- par la prise en charge de certaines dépenses d'infrastructure,
- etc.

Toutes ces mesures qui conduisent à réduire les crédits d'équipement nécessaires, constituent autant de sources indirectes de financement.

5. L'assistance aux entrepreneurs : l'ouverture d'un "Bureau d'accueil"

Il arrive bien souvent que même des entrepreneurs désireux de s'installer aient quelques difficultés à le faire, par suite soit de l'éloignement s'ils sont étrangers, soit deleur absence d'expérience dans ce domaine s'ils sont nationaux.

Aussi est-il d'un grand intérêt de créer une sorte de "Bureau d'accueil des industriels" qui leur fournirait des informations sur les possibilités offertes et les aiderait dans leurs démarches successives : assistance technique pour la mise en forme des projets, le choix des techniques et de la meilleure localisation, constitution des dossiers qui doivent être soumis à l'Administration pour bénéficier des avantages existants, réunion des capitaux, recherche des techniciens les plus qualifiés, recherche d'un parrainage à l'étranger, etc.

Ce bureau d'accueil comprenant à la fois des techniciens et des financiers devrait pouvoir faire face à toute demande, quelle qu'en soit la nature, et servir efficacement d'intermédiaire entre les entrepreneurs éventuels et les différents services ou organismes intervenant dans l'industrialisation. En particulier, il devrait connaître très exactement les différentes possibilités d'industries nouvelles dans le pays.

Le "Bureau d'accueil des industriels" pourrait également servir de bureau de passage pour les industriels étrangers qui trouveraient là de quoi travailler (bureau, secrétariat, téléphone, etc.).

6. L'aide publique à la formation professionnelle et à la promotion du travail

En vue d'accroître les disponibilités en personnel industriel qualifié, il est nécessaire soit de lancer en grand une opération de formation professionnelle (ou de promotion, ce qui revient au même), soit de se tourner vers l'immigration. La deuxième solution n'étant pas souhaitable, du moins à long terme, il faut à tout prix développer

la formation professionnelle locale et ce dans les directions et dans des volumes conformes au plan d'industrialisation. L'Administration peut intervenir pour cela en prenant un certain nombre de mesures dans les domaines suivants :

a) Définir par catégorie professionnelle (et même par profession) les besoins futurs, de façon à orienter la formation et à éviter tout gaspillage en harmonisant a priori formation et besoins.
b) Donner une préformation suffisante aux personnes qui vont être touchées par la formation professionnelle, de façon à les "dégrossir" avant de les former et surtout de les spécialiser.
c) Prendre en charge partiellement les différents organismes de formation professionnelle et de promotion, tant pour les dépenses d'équipement que pour celles de fonctionnement, même si ces organismes ne sont pas publics (centres inter-entreprises ou d'entreprises, voire formation sur le tas).
d) Enfin, donner aux travailleurs la possibilité de suivre effectivement les cours de formation professionnelle et depromotion, en leur fournissant certaines garanties juridiques (maintien du contrat de travail pendant toute la période de formation) ou certains avantages (octroi d'une indemnité et de prestations sociales pour les travailleurs en formation).

Les quelques mesures que nous venons d'énumérer ou des mesures de même nature doivent être prises assez rapidement par l'Administration si les Pouvoirs Publics souhaitent un développement rapide de l'effectif du personnel qualifié permettant de faire face aux besoins du plan d'industrialisation.

7. L'orientation des industries dans des directions souhaitées

Tous les moyens d'action que nous venons de passer en revue ne visent qu'à un seul but : trouver des entrepreneurs et leur donner la possibilité de s'implanter dans le pays.

D'autres moyens veulent satisfaire outre ce but général d'accélérer l'industrialisation du pays, d'autres buts secondaires. Nous ne mentionnerons ici que deux de ces buts, à savoir :- développer au maximum l'emploi,
- industrialiser en priorité certaines régions,

Pour satisfaire ces buts annexes, il faut à tout prix orienter les industriels soit vers des techniques utilisant beaucoup de main-d'oeuvre (premier but) soit vers des régions que les Pouvoirs Publics estiment devoir industrialiser en priorité (second but).

Pour Madagascar, on peut en particulier indiquer un certain nombre de mesures prises en vue de favoriser l'industrialisation:
- recherche d'idées (études diverses)
- rédaction d'un code des investissements
- création d'une commission d'agrément chargée d'examiner les dossiers des industriels nouveaux et de leur accorder des avantages
- mise sur pied d'une Société Nationale d'Investissement (mixte), chargée de participer au capital des entreprises nouvelles
- projet de création d'un office d'industrialisation, d'un bureau d'accueil des industriels avec un code d'animation de l'industrialisation et d'assistant technique.

1089 F - Oct.1962 - 1,000

E/CONF.39/H/28/Corr.1
13 Nov.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

R E C T I F I C A T I F

Au lieu de "Point de l'ordre du jour : H.2", lire :
"Point de l'ordre du jour : H.3"

1089 F - Nov.1962 - 1,000

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

E/CONF.39/H/28
SUMMARY

30 Nov.1962

ENGLISH
ORIGINAL : FRENCH

SUMMARY

Agenda Item: H.2

France

MEASURES TO PROMOTE INDUSTRIALIZATION

By Alain JACOB,
Engineer, Higher Aeronautical School,
Engineer, Société d'Economie
et de Mathématique Appliquées,

and Roland OLIVIER,
Director, National Institute of Statistics
and Economic Studies,
Director of Studies,
Société d'Economie et de Mathématique Appliquées

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf.)

NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

MEASURES TO PROMOTE INDUSTRIALIZATION

By
ALAIN JACOB,
ENGINEER, HIGHER AERONAUTICAL SCHOOL,
ENGINEER, SOCIETE D'ECONOMIE ET DE
MATHEMATIQUE APPLIQUEES.
and
ROLAND OLIVIER,
DIRECTOR, NATIONAL INSTITUTE OF STATISTICS AND
ECONOMIC STUDIES,
DIRECTOR OF STUDIES, SOCIETE D'ECONOMIE ET DE
MATHEMATIQUE APPLIQUEES.

Besides defining production objectives, the accelerated industrialization of a country involves using appropriate means of action.

I. Steps to be taken:

The measures to be taken should -

(a) give possible industrialists clear ideas;

(b) ensure safety of capital;

(c) ensure profitability of capital;

(d) employ a policy of public relations towards the likely industrialist;

(e) obtain finance for new enterprizes;

(f) facilitate the advent of the industrialist;

(g) assist those who encounter difficulties during the initial years.

II. Examination of these steps:

(a) Supply of ideas - A systematic study of future imports will enable those replaceable by local production to be selected. A systematic investigation of local raw materials will give an idea of those that can be exploited.

(b) Safety of capital - Foreign capital should be guaranteed against the risk of destruction (by war or revolution), nationalization and prohibition of export of profits. There are at the moment only three developed countries that give these assurances.

(c) Long-term profitability is necessary to establish a really industrial undertaking. It should then be automatically assured. Short-term profitability, on the other hand, can be assured artificially, either by an extension of the present market, by an increase of external prices or by a reduction in manufacturing costs.

(d) An investment code listing the various advantages available to industry must be made known in industrial and financial circles both locally and abroad.

(e) Sources of finance - Various types of finance can be provided in the form of a holding by public finance companies (national investment companies) or private finance companies (development companies) or in the form of loans (credit institutions) or in the form of capital equipment grants normally made in rich countries only as a means of developing backward areas.

(f) Facilitating the advent of industrialists - A reception bureau set up at the request of the government can supply information to potential industrialists concerning the possibilities offered by industrialization.

(g) Assistance - It will sometimes be necessary to help industrialists overcome the difficulties they will encounter, such as book-keeping, preparation of documents etc.

Other measures aiming at the development of employment or at a satisfactory geographical distribution are generally introduced.

III. Brief survey of certain steps taken in Madagascar.

E/CONF.39/H/29
27 Nov.1962
ENGLISH
ORIGINAL : FRENCH

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

Agenda Item : H

France

FRENCH PLANNING,
PRESENT SITUATION AND FUTURE PROSPECTS

By Pierre MASSE,
General Planning Commissioner

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf.)

NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

FRENCH PLANNING

PRESENT SITUATION AND FUTURE PROSPECTS

by Pierre Masse

General Planning Commissioner

PART I - FRENCH PLANNING - PRESENT SITUATION

A. The role of the Plan in French economy(1)

A.1. French planning was started just after the war (Decree of 3 January 1946) in a political and economic context in which people were becoming aware of the inadequacy of spontaneous evolution in modernising French economy, of the disproportion between the immense requirements to be satisfied and the meagre resources available, and of the existence of extensive means of intervention available to the State. During this period, the Plan made it possible to define clearly a certain number of priority targets, to have these accepted by the most important decision-making bodies in the private and public sectors, and to place at their disposal the necessary financial and administrative facilities.

A.2. In spite of significant changes in the political and economic context mentioned above, French planning has never looked back, either in its methods or in the interest shown in political, business and trade union circles. This can be explained by the contribution it can make to solving problems which arise in any economy, whatever its level of development and type of organisation; problems of forecasting and finality.

A.2.1. With structures in a constant state of evolution, the decision-making process must accord increasing importance to changes affecting different factors and to the interplay between these factors. Business firms have adapted themselves to the fluid and therefore uncertain nature of economic life and carry out market studies prior to making any important decision. But a market study is essentially limited in its scope, by the restricted field in which its enquiries are conducted and by the specific nature of the information collected. A medium-term national plan, worked out by a process of synthesis and concerted action, makes it possible to meet these shortcomings by applying to the economic activities of the country as a whole, the behaviour of a company director dealing with his own problems of supply and marketing.

A.2.2. But it is not simply a question of improving the forecasting capabilities of the economic agents on the "periphery". At a higher level, there is the State, with wide economic responsibilities, amongst others, that of assigning part of the country's resources to requirements which are not specifically economic (full employment, national defence, education, basic research etc.). In this case, the Plan can be used to guide economic development in the light of certain normative choices, i.e. in terms of considerations other than the existence of solvent demand. Not that the Plan itself is synonymous with such decisions: in itself it is nothing more than a neutral technique or tool which can be used in the service of widely varied economic ends. But although it in no way prejudges politico-economic decisions, it does change the way in which these decisions are made and accepted, by providing an intellectual framework designed to maintain a balance (and thus rejects the

---

(1) See The Results of the first three Plans. Com.Gen.for Planning, (roneoed)

temptation to try to "do everything at once") and a coherent vision of the future[2] (thus making it possible to arbitrate between present and future requirements).

B. Methods used in preparing the French Plan

B.1. At both stages, that of defining general objectives and during the detailed working out of the Plan, these methods are based on medium and long-term projections prepared by government experts and also on consultations with persons and institutions outside the planning agency, during which the results of these projections are discussed, supplemented and if necessary changed.

B.2. The definition of general objectives for the Plan is a political responsibility; for the Fourth Plan, it was the Government which gave the Commissaire General du Plan his directives, specifying the main options affecting the rate of increase in production, the structure of final demand and regional development policy. But these political decisions were taken in the light of medium and long-term projections and consultations with the Investments and Planning Section of the Economic and Social Council.

B.2.1. In France, the use of projection techniques dates back to 1957. It has from the beginning been linked to the requirements of the operation, since projections were made during the preparation of the Third and Fourth Plans, to lay down guiding lines for the sector programmes in the form of a preliminary macro-economic survey of the future. Two projections were made for each Plan, one long-term (1954-1965 and 1956-1975) encompassing the Plan under preparation, the other medium-term (1954-1961 and 1956-1965) the limit of which coincides with the last year of the Plan. The decision-making nature of these projections is again stressed by the fact that the expansion rate on which they are based is not simply an extrapolation of past trends, but is arrived at by selection amongst those rates considered as being most desirable and, at the same time, most compatible with the maintenance of basic economic equilibrium (for the Fourth Plan the range was from 3% to 6%). From the formal point of view, the methods used have the following special characteristics:-

(1) constant-price projections were used, i.e. the weighing of the indices of growth in the volume of goods and services is carried out, using the price structure of the reference year (1959 for the Fourth Plan);

(2) these were detailed projections, for which lists of articles in 17,28 and even 64 different branches of activity were used; this wide cover is essential if the projection is intended for a medium-term economic policy, for it is at branch level that concrete problems of development arise;

(3) these projections exclude for the moment any recourse to an explicit general model, formed from a system of simultaneous equations and inequations. In other words, current French programming is "discretionary" programming; it does include formalised elements (input-output matrices, household consumption functions, certain ratios concerning productive investment), but it refuses to be tied to a system of automatic calculation and, during the process of solving a problem, retains the right to make purely arbitary adjustments based on commonsense or the intuition of the experts.

(2) it being clearly understood that what is involved is a medium-term economic plan within the framework of a long-term projection for certain special sectors (see below).

B.2.2. Before the Government drafted its directives for the detailed preparation of the Plan, the results of the 1965 projection were submitted to the Investments and Planning Section of the Economic and Social Council for comments, to make possible an exchange of views between the State and economic and social grouping on the final objectives of the Plan, at a stage where the Plan itself was still sufficiently plastic for such an exchange to be fruitful. In this connection, the importance which public opinion now attaches to problems of social equipment and disparity in incomes, and consequently the attention paid to them in the Fourth Plan, have both been increased by discussion of the preliminary drafts within the Economic and Social Council.

B.3. During the second phase, the single draft prepared from the various preliminary drafts in the light of Government directives is supplemented, improved on and critically studied with the help of representatives of the Agencies which actually have to implement the Plan. These representatives - civil servants, representatives of management and trade unions - sit on the Modernisation Commissions. Their job is to give their opinion on the results of the projections with regard to production, investments, labour and foreign trade, to supplement them if necessary and to work out development programmes for each branch of activity. This phase of concerted activity is essentially "discretionary" since it comprises discussion, conflict and arbitration, for lack of automatic machinery to weigh the different points of view in the balance and find an optimum. The most one can say is that, in certain intermediate sectors such as power and transport, research has been going on for several years to find an optimum, in order to narrow the field of discretionary choice and, therefore, the risk of error as much as possible.

C. Means of implementing the Plan in France(3)

C.1. The Plan is drawn up by branch of activity, but makes no attempt to lay down a detailed and rigid programme for each firm, to be implemented more or less passively. However, it should not be deduced from this that French planning is purely indicative. It is active in character, implying that, within the framework laid down, action be taken to translate planning into reality. To achieve this, all that must, and need be done is for the Government, industry and private individuals to use the Plan as a constant reference for their activities.

C.2. From the Government point of view, the Plan is primarily applicable with reference to the budget. The Plan is not a four-yearly budget; but if the Fourth Plan is compared with the Third, significant progress can be noted in the field of safeguarding the public investments included in the Plan. Moreover, the Government can exercise its influence over a wide field of application in its day-to-day administrative decisions. The working relationships of the Commissariat General du Plan with the Inter-ministerial Committees and the Special Committees of the FDES have been greatly strengthened. Recent successful operations as, for example, the setting up of certain industrial projects in Brittany, are the fruit of concerted action on the part of the Government, the traditional administrative departments and the Commissariat General du Plan.

C.3. From the point of view of industry, it should be remembered that underlying any quantitative programme is a system of price indications ensuring the implementation of the programme within a system of decentralised decisions (theory of duality). However, for various financial, professional and social

---

(3) See "Means of implementing the Plan; Commissariat General du Plan" (roneoed)

reasons, actual prices are sometimes quite different from the virtual prices. Implementation of the Plan then depends on administrative action and economic possibilities. In principle, the latter are to be preferred, in that they include a wide range of incentives and stimulants. To these must be added the favourable atmosphere created by the existence of a coherent Plan, the stimulus of investment by Government authorities and nationalised enterprises, and the effects of the participation of economic circles in the preparation of the Plan.

C.4. Finally, attainment of the objectives of the Plan depends on individual consumption; if it were too low, it would slow down expansion; if it were too high, it would interfere with exports or investment and create a current or imminent imbalance. In other words, balanced production depends on wages earned, spent and saved freely. The Plan, of course, achieves this balance in terms of forecasting (this is the most difficult aspect of its preparation), but it does not guarantee that its forecasts will be translated into facts. To achieve further progress, a wages' policy would have to be worked out which, while excluding any form of constraint, could be based on information obtained sufficiently early and at frequent enough intervals. The Fourth Plan underlined this basic problem, for which no country has yet been able to find a satisfactory solution.

PART II - FUTURE PROSPECTS

A. Preparing the Plan

A.1. Whilst the original French Plan consisted of a series of production targets, since the Fourth Plan the objectives are components of final demand (consumption, investment, exports), from which can be deduced the levels of production and imports required in the different sectors of the economy; thus the distinction - and the hierarchy - between ends and means is restored, the former being the primary object of development, the latter being the second, though this does not mean they are secondary. This new way of looking at the problem has naturally led to the idea of inviting the nation to participate in the choice of ends to be pursued, through the mediation of representative bodies such as the Investments and Planning Section of the Economic and Social Council. For the Fifth Plan, this democratisation process will be carried considerably further. In actual fact, by approving the Fourth Plan, Parliament, in agreement with the Government, voted measures the effect of which will be to institute in the Parliament a preliminary debate on the main lines of the Plan.(4) In view of the political nature of a debate on the general objectives of the Plan, it is normal that Parliament be closely associated with it. But if the discussion is to be clear-cut and the vote unambiguous, the methods used in preparing the drafts require adaptation.

A.2. The discretionary, non-formalised nature of the procedure does in fact present a certain number of disadvantages which are not exclusively technical. Although its progressive, step-by-step approach to programming makes it possible to detect any departure from reality, and therefore to make corrections where necessary and although its flexibility makes it compatible with the serious imperfections of the raw material it deals with, it does represent a heavy load for programming, it is difficult to explain to the non-initiated and it makes democratic discussion of the general trends of the programme almost impossible. In particular, discussion of the various rates of expansion for the Fourth Plan gave rise to some misunderstanding. In the

(4) More specifically, the Government will be required to table before Parliament, sufficiently in advance, a Bill expressing approval for a report on the general trends.

minds of the experts who had prepared the draft plans, adoption of the most rapid rate of expansion entailed the acceptance of three counterparts. The first - increase in the proportion of the national product devoted to investment and a consequent reduction in consumption - was explicitly announced in figures and understood. This was not true, however, of the second counterpart, which was a reduction in the excess balance of payments and a consequent acceptance of a greater risk; nor was it true of the third, which implied greater developments in technology, a more dynamic approach from industry and wage restraint. It was because of an insufficient appreciation (resulting from a weakness inherent in the discretionary method which fails to present the problem explicitly enough) that the Investment and Planning Section of the Economic and Social Council opted in favour of the maximum index of 6%. This led the General Planning Commission, and then the Government itself, to fix their sights somewhat lower. This shows the value of a formalised procedure which makes it necessary to present all assumptions explicitly and pin them down from the beginning of the process and so to minimise any risk of misunderstanding and facilitate democratic discussion. Furthermore, it makes it possible to explore a large number of variants very rapidly by the use of electronic computers. At the present stage of study on the Fifth Plan, it is intended to work out a basic draft and several variants, some of which will apply only quantitative considerations (household consumption, collective equipment, hours of work) and are therefore easy to examine and formulate. The problem becomes more difficult in making a choice between an objective expressed in numerical terms, e.g. the rate of expansion, and factors which cannot be so expressed, e.g. the mobility of labour and the stability of balances. There is no doubt, for example, that economic expansion could be speeded up if the mobility of labour were increased. But to be more explicit than that this qualitative virtue of an economy, i.e. fluidity of population would have to be translated into quantitative terms. In this field, realistic alternatives can only be formulated after thorough study and reflection. In the same way, we should be less afraid of over-employment if it were possible to define, in the field of wages, socially balanced safety measures which would act as a counterpart for wage restraint. Finally, one of the variant draft plans will be devoted to a more active regional policy. The Fourth Plan which, for the first time, instituted a decentralised procedure for working out the regional implementation stages, makes a distinction between the so-called "concomitant policy" to be applied in the economically strong areas and the policy of active stimulation to be followed in the poorer areas. The concomitant policy can be defined as the regional expression of the traditional economic rationale. By definition, the stimulation policy goes beyond that rationale. But if one excludes the normal criteria, how can one judge whether one form of stimulation is preferable to another? How can one avoid the risk of an accumulation of stimulants, which might then seriously endanger the economic stability of the strong areas, sap the vigour of the whole economy and consequently harm the poorer areas themselves? Whenever a stimulant policy is applied, it becomes necessary to lay down a new economic rationale.

A.3. In the concerted drafting of programmes by sector, the General Planning Commission does not intend to increase the number of branches, and has even less intention of replacing branch plans by plans for individual industries or products. Although it is essential to fix and attain specific objectives, to ensure the success of the development policy in the field of major products and basic services such as steel and electricity, the situation becomes increasingly different as one approaches the immensely diversified field of consumption goods. Trends in cost prices and variations in consumer tastes may lead to a decrease in the number of refrigerators purchased and an increase in the number of washing machines, but this in no way compromises the success of the Plan. Conversely, the more detailed the planning, the greater the risk that circumstances will prove it wrong. The planning agency's task would thus be made more onerous by the size of the initial programme and the need for frequent revisions. It would need more staff to obtain results, which would

be less dependable. It would have difficulty in seeing the wood for the trees. Lastly, it would deprive economic agents as a whole of a powerful stimulant in the form of a decentralised decision-making machinery. After the accomplishment of the political act implied in the choice of objectives, the working out of branch programmes by the Modernisation Commissions is more technical in character. It is nonetheless important that there be a well-balanced representation of Government departments, industry and organised labour. To ensure adequate representation of the trade unions, it is intended to reduce slightly the number of working groups of certain Commissions which have tended to over-refine their analyses, and more particularly, to pursue a programme of economic indoctrination which would in any case pay dividends. However, rather than try to achieve numerical parity, which would be completely without meaning in these strictly informal Commissions - where no vote is taken and where each member is free to express his disagreement in the summary records and reports - it would be preferable to try to increase the influence of the trade unions by having some of their representatives appointed Chairman or Rapporteur of Commissions or working groups.

B. Means of implementing the Plan

B.1. Implementation of the Plan is based, as we have seen, on administrative measures and economic means, preference being given to the latter. These take the form of a price structure and a series of incentives. A wide range of these incentives exist and these are described in the Fourth Plan. They have been proved useful, but they are not yet perfect and they are currently undergoing thorough study, in particular to see how effective they could be in promoting regional development. In addition, other forms of incentive and positive action are not excluded, such as, for example, the possibility of public intervention in under-developed branches of the economy in which private enterprise has shown no spontaneous interest.

B.2. Any change in policy in the field of the means of implementing the Plan seems to be unwise, both from the point of view of promoting human well-being and from that of efficiency. This is borne out by examples provided by Eastern countries which, after experimenting with centralised management of the economy through administrative channels, seem now to be coming back to a decentralised decision-making machinery, and the use of incentives.

B.3. However, implementation of the Plan is not limited to the problem of a choice between administrative measures and financial incentives; in view of the uncertainties introduced into French planning by the progressive lowering of national frontier barriers in certain branches of activity, future activity will be less a question of all-powerful planning than of the modern Theory of Games, in which the intentions of the opponent must always be taken into account. The difficulties created by this situation (which affect the drafting of the Plan as much as its implementation) must be solved by working out progressively within the E.E.C. a common policy in sectors in which the limits of useful competition have already been, or soon will be, reached; i.e. a common agricultural policy, common energy and power policy and, some day perhaps, a common policy for the automobile industry.

CONCLUSIONS

Some lessons suggested by French experience

1. Planning methods. The concerted elaboration of a Plan makes it possible to invite the various economic andsocial forces to participate in defining a development policy and grasp its implications. The Plan has thus more chance of being understood and accepted than if it were the work of a restricted group of experts. But one should not conceal the fact that

concerted planning is fruitful only if the participants have a minimum of awareness of what development entails, and are determined not to sacrifice the long-term interests of the community to obtain short-term sectional advantages. Participation in planning activities does exert a positive influence along these lines, but it cannot create a sense of civic responsibility out of nothing; this can only be born of a patient process of education. That is to say that, while making every effort to preserve the light-weight structure of the planning agencies, which makes it easier to fit them into the overall administrative machinery, the Public Authorities should be careful to see that concerted action does not turn into branch or regional corporatism. The input-output techniques are an effective safeguard against the former. Against the latter, one must maintain a judicious balance between the sector and regional contexts of the Plan.

2. Content of the objectives. The fact that, for many years, French planning has attached great importance to considerations of equilibrium should not lead us to forget that the First Plan gave priority to the modernisation and development of the basic sectors of the economy, to the detriment, short-term, of the producers of consumer goods and of social requirements. It is all the more true that, in a country where the economy is not yet under way, efforts must be concentrated on activities which, after thorough study, seem most appropriate to act as stimulants or motive forces to the rest of the economy. But of course, there can be no question of drawing up a hard and fast list of these motive forces, which must vary according to the human and natural resources of the countries concerned. However, what has been said shows that, though planning can be a stabilising factor, it must be considered as much, if not more, as an instrument of development. The desire to improve mthods and statistics is perfectly legitimate, but it would defeat its own object if it led to neglect of tasks as basic as the coordination of administrative action, duplications in investment programmes or modernisation of agriculture. Without making a fetish of action for action's sake, which is particularly dangerous when resources are scarce, planning must first and foremost be used to mobilise private and public enterprise in aid of economic development.

3. Problems in implementing the Plan

3.1. In reality, there are no means of implementation which are valid at all times and for all sectors without distinction. The only rule that can be based on French experience is that administrative measures are justified in periods of depression, during which the market ceases to be an adequate instrument for distributing resources, but conversely, financial incentives can be powerless to remedy certain problems which are subjects more for a political macro-decision than for day-to-day economic calculations. One is thus led to envisage, as schematic hypotheses, three situations in terms of which the instruments of political economy can be defined; non-profit-making public services, directly managed by the State, for which the Plan would be mandatory; the productive, long-term investment sectors, for which strategic decisions would be based on a long-term policy worked out in common by the firms concerned (whatever their legal status) and the public authorities; and the light investment sectors, working to satisfy current and solvent need where private enterprise and competition would have free play, within the limits of an overall envelope defined by the Plan.

3.2 The Plan thus seems destined to play the role of a framework for discussion between the State and the big firms, as a result of which it would be easier to draft a sort of "specification" (F. Perroux and R.

Demonts) indicating the commitments of the various contracting parties and designed to serve the needs of implementing the Plan.

3.3. In conclusion, it is not to the early beginnings of French planning that I wish to refer, but to the present situation, to stress the fact that if France, as member of a vast economic bloc, must avoid duplications of investment effort amongst the Six, against which she will no longer be able to protect herself, as in the past, with tariff walls and quotas, these dangers are even greater in the uncommitted countries, whose resources can only be mobilised by using industrial facilities on a scale far beyond the financial capacities or the market requirements of each of these countries taken separately. Planning at national level, therefore, whatever its merits, can only be a necessary, but transitional, step towards multinational planning within the framework of vast regional economic groupings.

1094 E - Nov.1962 - 1,600

E/CONF.39/H/29
SUMMARY
20 Nov.1962
ENGLISH
ORIGINAL : FRENCH

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

SUMMARY

Agenda Item : H

France

FRENCH PLANNING : PRESENT SITUATION AND FUTURE OUTLOOK

By Pierre MASSE,
Commissioner-General
for the Equipment and Productivity Plan

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf.)

NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

FRENCH PLANNING :

PRESENT SITUATION AND FUTURE OUTLOOK

by Pierre Massé,
Commissioner-General for the Plan.

Part I : The present situation in French planning.

A. The role of the Plan in French economy

Whereas during the first years of its implementation the Plan was intended to give priority to certain economic objectives, it now aims at facilitating the solution of two problems inherent in every economy: forecasting and final aims.

B. Methods of drawing up the French Plan

Whether seeking to define general objectives or elaborating the Plan in detail, the essential characteristics of French methods are a resort to medium or long-term forecasts at stable prices, drawn up according to the "discretionary" process of successive approximations (to facilitate government decisions on important aspects of economic policy) and consultations with employers and trade unions through Modernisation Commissions, the Economic and Social council and the Higher Planning Council, followed by a parliamentary vote.

C. Methods of implementation

The Plan does not lay down rigid and detailed objectives for each undertaking, but constitutes a guiding scheme for government action (close co-ordination between the budget and the Plan, and between the Commissariat-General of the Plan and the various economic and financial departments) and action relating to undertakings (administrative control and financial incentives) and to individuals (incomes policy).

Part II : Development possibilities

A. Elaboration of the Plan

Strengthening of the role of parliament, attempt at formalised programming, stronger industrial representation in Modernisation Commissions. More detailed planning does not seem desirable.

B. Implementation methods

Although, in cases of insufficient effort by private initiative in a particular branch of activity, the 4th Plan does not exclude a more active policy by the government, it is inadvisable to adopt a too dirigiste policy, which would hardly be compatible with the pursuit of an economic optimum. Finally, the opening of the frontiers causes great uncertainty regarding the objectives laid down in the Plan, and it is therefore hoped that a common policy may be established in the branches of industry where competition does not ensure a rational international division of work.

Conclusions : Lessons suggested by French experience.

1. Method of elaboration

Concerted preparation of a Plan makes it more easily understood and facilitates its success, but the government should see that preferences of one sector or region are not allowed to endanger the balance of the Plan as a whole.

2. Objectives

In 1947 the Monnet Plan gave priority in France to the basic sectors. A fortiori, efforts in the developing countries should be concentrated in the driving sectors.

3. Problems of Implementation

The methods designed to implement the Plan must be adapted to the nature of the economic problems arising in the various spheres of economic activity. In this connection the Plan can serve as a useful basis of discussion between the national authorities and the large firms, in order to determine the mutual obligations which will ensure the achievement of the objectives.

Being on a national level, the Plan is in some respects too narrow a framework whenever, in the uncommitted world, the exploitation of resources depends on the establishment of industrial installations beyond the financial capacity of each individual country. In order to be effective, national planning must therefore be progressively incorporated into a multi-national planning system based on large regional economies.

S - 1094 E - Nov.1962 - 1,600

E/CONF.39/H/30
18 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H. 3

Liban

ADAPTATION DES MOYENS ET DES METHODES DE FINANCEMENT AUX BESOINS DU DEVELOPPEMENT, EGYPTE, SYRIE, LIBAN, IRAN

Par René DEBONO,
Docteur ès Sciences Economiques,
Ancien Chargé de cours à l'Ecole
Française de Droit du Caire,
Membre de la Mission IRFED au Liban

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

ADAPTATION DES MOYENS ET DES METHODES DE FINANCEMENT AUX BESOINS DU DEVELOPPEMENT

(Egypte, Syrie, Liban, Iran)

par
René DEBONO
Docteur Es-Sciences Economiques
Ancien chargé de cours à l'Ecole Française de Droit du Caire
Membre de la Mission IRFED au Liban

1) L'implantation de banques européennes au Liban, en Syrie, en Egypte et en Iran avait apporté à ces pays des facilités de financement à court terme qui ont permis le développement de leur commerce extérieur. Grâce à leur activité rythmée par le flux et le reflux des capitaux suivant les besoins du commerce, le secteur tertiaire prit une importance disproportionnée dans le produit national. Elle persiste encore dans le contexte libéral de l'économie libanaise. Elle est moins sensible ailleurs. La nature des crédits distribués par les organismes bancaires a déterminé pour un long temps les structures économiques de ces pays.

2) L'adaptation aux besoins saisonniers de l'agriculture s'est faite lentement. Elle est encore loin d'atteindre un niveau satisfaisant. En Egypte, où la configuration géographique et les cultures intensives permettent une rentabilité rapide des opérations de crédit, l'installation d'agences bancaires est encore limitée aux villes principales. La faiblesse des structures administratives dans ces pays, qui furent pourtant occupés par les puissances européennes, demeurera une entrave insurmontable à l'extension du crédit agricole.

3) Cette intégration superficielle dans la vie économique parce qu'elle ignore le moyen et le long terme, va cependant provoquer l'accroissement des dépôts bancaires des commerçants et des propriétaires fonciers qui rendront plus tard le financement du commerce extérieur graduellement indépendant des capitaux étrangers.

4) La vague des investissements privés, en grande partie alimentée par des capitaux d'origine européenne attirés par les garanties que leur offraient les régimes capitulaires, répand les infrastructures portuaires, les chemins de fer, l'éclairage urbain, le transport en commun dans les villes principales où les concessions sont accordés. Ces investissements de caractère public n'engendrent pas cependant des investissements correspondants du secteur privé national dans les différentes branches de la production. Les processus du développement ne sont pas déclanchés.

5) En Egypte, un crédit foncier organisé, au Liban et en Syrie les facilités de l'inscription des garanties hypothécaires dans les régions cadastrées vont tenir lieu de crédit à moyen et long terme dans le secteur agricole. En profiteront les grands propriétaires fonciers. Ils retrouveront ces avantages quand ils s'orienteront vers les constructions d'immeubles à des taux d'intérêt raisonnables en Egypte et élevés au Liban et en Syrie.

6) D'une manière générale, dans les régimes capitalistes du Moyen-Orient, la création d'organisme de crédit ou d'institutions facilitant son expansion, précède la croissance de secteurs économiques déterminés. Les seuls investissements dans les infrastructures ne provoquent les investissements privés correspondants, ne sont à la source d'innovations que si des organismes de crédits spécialisés sont constitués et peuvent fonctionner.

7) Parallèlement au crédit bancaire se développera cependant un crédit personnel important dont une partie pourra évoluer jusqu'au crédit par passations d'écritures entre les entreprises commerciales. Il tire ses origines des traditions familiales qui au Liban, en Syrie et en Iran demeurent vivaces. Il supplée en apparence aux carences des institutions modernes. Mais dans ces coutumes héritées des tribus et des clans, la personnalisation de l'aide ne peut pas remplir les fonctions économiques du crédit. Le crédit à la production y est étranger. La formation de l'épargne et sa mobilisation y sont ignorées. La reconstitution des capitaux n'y joue aucun rôle.

8) Il serait cependant intéressant de tenter une adaptation de ces traditions d'entraides en vue de leur intégration dans le système bancaire. La création de caisses mutuelles de crédit dans le cadre traditionnel permettrait de déposer les fonds dans les banques où l'entreprise puisera les crédits nécessaires.

9) En fait cette superposition de deux courants de capitaux de nature différente mais d'importance assez raprochés est une gêne au développement ou à une modernisation des structures. Elle dénote l'absence d'imagination et de moyens de mobilisation des épargnes locales. En Egypte, où il existe un réseau de caisses d'épargne postales, le crédit familial n'a plus l'importance d'autrefois.

10) L'absence de banques centrales pouvant jouer un rôle de contrôle et d'orientation a considérablement entravé le développement du crédit à partir du moment où les banques locales ont tendu, par leur nombre et leur activité, à supplanter les banques étrangères. Les instituts d'émission en forme de sociétés doublées de banques commerciales puissantes, constituées avec des capitaux étrangers en majorité, n'inspirent pas confiance aux banques commerciales locales disposant de dépôts disputés à la concurrence. La structure de ces instituts décalquée sur celle de la Banque d'Angleterre ne pouvait se concevoir que dans les économies où l'activité commerciale est prépondérante par rapport aux autres secteurs d'activité. Toutefois ces instituts devraient-ils toujours inspirer confiance aux banques qui ont la faculté de présenter leur effets au réescompte.

11) La résistance de ces instituts à séparer le département d'émission de leur département de banque commerciale a été partout renforcée par les privilèges de l'émission des billets de banque et par leur rôle de banque de l'Etat. Il a fallu attendre une quinzaine d'années depuis l'indépendance accordée à la monnaie nationale pour assister en Egypte, en Syrie et bientôt au Liban à cette réforme nécessaire à la sélection et au développement du crédit.

12) La multiplication rapide des banques commerciales aux fonds propres peu importants, parfois peu soucieuses des règles bancaires, a contribué à aggraver les crises du secteur commercial. Le drainage des disponibilités des particuliers sollicités par les taux élevés des comptes courants et des comptes de dépôts a nuit à l'esprit d'entreprise et d'investissement à long terme. La croyance que les débouchés intéressants pour des placements à moyen et long terme faisaient défaut, sauf pour dans le secteur de la construction d'immeubles de rapport, a fait que les banques commerciales n'ont jamais déployé de sérieux efforts pour attirer les dépôts fixes qui auraient contribué à l'investissement dans l'agriculture et l'industrie par une adaptation de leurs méthodes de financement. Les secteurs de production ont vu leur développement retardé par l'absence d'un crédit adéquat et les banques commerciales de dépôts ont reculé devant l'effort de le constituer.

13) C'est par l'autofinancement que les entreprises industrielles ont pu prospérer. Mais dans les très nombreuses entreprises où les dimensions des opérations ne permettent qu'une lente capitalisation des profits, le crédit à moyen et long terme a un rôle que les banques ne remplissent pas entièrement. D'importantes banques d'affaires ont été cependant constituées en Egypte et plus tard en Syrie, mais leur tendance à opérer en forme de holdings d'entreprise a empêché la propagation du crédit à moyen et long terme à l'agriculture ou à l'industrie.

14) La multitude d'entreprises moyennes et petites d'artisanat industriel, d'hôtellierie, de pêche, d'exploitation agricole dont les activités doivent être le tissu d'un développement harmonisé ne bénéficient d'aucun crédit bancaire privé faute de spécialisation de la fonction bancaire en Moyen-Orient.

15) Les dépenses énormes effectuées en Moyen-Orient par les troupes étrangères ainsi que les circonstances mêmes de la guerre qui avait pratiquement bloqué les échanges extérieurs, ont fourni aux pays du Moyen-Orient l'occasion d'accumuler de très importantes réserves en devises étrangères. Ces ressources auraient pu être utilisées comme une masse monétaire réservée à l'édification aisée du crédit à moyen et long terme ou à l'investissement en infrastructure. Les devises nationales étaient demeurées liées à la livre sterling et au franc français. Les instituts d'émission négligèrent de convertir rapidement en dollars les avoirs en sterling. Les avatars de la livre et du franc dévalués dans l'après-guerre immédiat entraînèrent la réduction et le blocage des avoirs que les banques avaient accumulés en Egypte, en Syrie et au Liban. Les soldes vont servir à l'importation accélérée de biens de consommation destinés à reconstituer les stocks. Les industries locales crées pendant la guerre en furent fortement ébranlées. Le démarrage du développement harmonisé était retardé faute de moyens de financement.

16) Les pertes des avoirs en devises étrangères contribuèrent à ranimer les mouvements nationalistes locaux qui aboutirent à la séparation de la livre égyptienne d'avec la sterling et des livres syriennes et libanaises d'avec le franc français et bientôt à la fin de l'occupation des territoires par les troupes étrangères. Des banques centrales adaptées aux besoins de pays à industries naissantes auraient pû être alors instituées. Le processus amorcé à cette fin fut très long et allait s'étendre sur une quinzaine d'années.

17) Il fut retardé par la guerre de Palestine et les dépenses d'armement considérables qu'elle allait introduire dans les budgets annuels. La prise de conscience des besoins de développement, dont le concept était en train d'être élaboré doîncida avec la guerre de Corée et la crise des pétroles iraniens. Le Liban découvre alors sa vocation au commerce international et l'intérêt d'un système libéral qui accentue sa propension à ne retenir que les placements à court terme. La Syrie séparée du Liban songe à se libérer des services de la place financière de Beyrouth et perçoit toute l'importance de la mise en valeur de ses terres cultivables. L'Egypte au début d'un changement de régime renforce le protectionisme et le dirigisme où elle tendait à se renfermer pour développer ses industries et accroître les grands travaux sans compter l'écart entre ses ressources propres et les dépenses qu'elle allait engager. L'Iran manifestait sa volonté de développement en nationalisant les pétroles. Une partie du Moyen-Orient mesurait ses ressources. Aucun de ces pays ne possédait les organismes de financement nécessaires à l'emploi de moyens de financement nationaux ou étrangers.

18) La prise en charge des déficits des budgets iraniens par le Gouvernement Américain fait découvrir au Moyen-Orient la possibilité d'un financement du développement par des ressources extérieures, sous forme de prêts ou d'aides économiques. Ces ressources d'un genre nouveau furent octroyées aux gouvernements pouvant présenter des projets de développement. Une conscience nouvelle des rapports entre pays retardés et pays industrialisés s'est ainsi formée. L'aide est bientôt exigée. Elle est escomptée dans les programmes d'investissement.

19) Les ressources fournies, en particulier à l'Iran et à l'Egypte, n'ont pas réussi à résoudre les problèmes du financement du développement. Il restait aux Etats bénéficiaires des aides étrangères de provoquer les investissements nécessaires du secteur privé en rapport avec les travaux d'infrastructures et leurs projets d'industrialisation.

20) Dans cette phase de l'évolution de ces pays on s'aperçoit de l'existence de nombreuses lacunes dans l'action de l'Etat. Non seulement ses projets pouvaient être techniquement mal étudiés et leur réalisation exiger un temps bien supérieur aux prévisions mais leur intégration dans l'économie nationale par la volonté de l'Etat pouvait ne pas correspondre aux besoins, aux moyens et à l'opinion des investisseurs privés.

21) D'où, en partie, le recours aux nationalisations en Egypte et plus tard en Syrie. Ces opérations ont eu pour conséquence d'écarter ou de retarder les investissements privés provenant de l'extérieur qui auraient pû compléter et encourager les investissements nationaux. En outre l'absence de relais financiers constitués par des organismes de financement et aussi de législations adéquates ont constitué une entrave supplémentaire à l'investissement privé étranger.

22) En avance sur les autres pays du Moyen-Orient par l'élaboration de plans de développement et par les prises de conscience qu'il implique tout au moins à l'échelon gouvernemental, l'Iran fait l'expérience de méthodes de financement d'origine étrangère alors que les réformes de ses structures foncières et les relations entre propriétaires et exploitants n'ont pas encore trouvé les solutions nouvelles plus efficaces que les traditions et usages anciens entièrement bouleversés. En Egypte et en Syrie les réformes agraires ont plus de retentissement mais les difficultés de financement par la voie de crédit aux coopératives, qu'adopte également l'Iran, n'ont pas donné de résultats satisfaisants dans les deux derniers pays. Le crédit foncier et agricole quelle que soit la forme des organismes coopératifs ou syndicaux semble devoir exiger, pour être efficace, une grande adaptation aux conditions locales traditionnelles.

23) Alors que les revenus des pétroles iraniens sont en principe entièrement absorbés par les besoins du pays, les produits en devises des redevances pétrolières du Golfe Persique et de la Péninsule Arabique circulent dans les autres pays arabes. A cause de sa situation de pays à régime libéral où le mouvement des capitaux n'est pas contrôlé, le Liban bénéficie d'un apport considérable de capitaux d'origine pétrolière. Ces ressources accumulées auraient pu constituer une base intéressante du financement à moyen et long terme de projets inter-arabes ou simplement libanais. Ces capitaux vont gonfler les dépôts bancaires de la place de Beyrouth d'où ils sont employés en opérations à court terme au Liban et à l'étranger. Une faible partie des avoirs d'investit dans la construction immobilière au Liban et en Egypte. Leur participation au développement n'est pas stimulée par des projets suffisamment étudiés ou par la réalisation prochaine d'organismes de financement inter-arabes.

24) La spécialisation des crédits bancaires aurait dû jouer un rôle important dans les secteurs agricoles et industriels. Des caisses alimentées essentiellement par les ressources budgétaires et les réserves de l'Etat ou par les prêts de l'institut d'émission assortis de la garantie de l'Etat ont paru jouer le rôle de banques agricoles ou industrielles. Les montants médiocres mis à disposition de ces banques avant l'ère des aides économiques étrangères et des prêts des institutions financières internationales ont servi surtout à des prêts de campagne de faible volume par rapport aux besoins et à des prêts aux entreprises industrielles importantes à l'échelle nationale. L'équipement agricole et les petites et moyennes entreprises industrielles nécessitant un crédit à moyen terme n'ont eu qu'un faible accès à ce système de crédit. Le problème des ressources proprement bancaire provenant de dépôts fixes ou d'emprunts proportionnés aux fonds propres de la banque n'a pas été résolu. S'y opposent toujours la trop grande disproportion entre les avances à consentir et les besoins à satisfaire, l'insécurité de certaines catégories de prêts accordés sous la pression de groupes politiques, le manque de bureaux d'études et d'assistance technique dans la plupart des banques.

25) En Egypte, cependant, une grande institution de crédit agricole et coopératif a pu contribuer à mesurer les besoins normaux des cultures saisonnières. Ses ressources d'origine multiple proviennent en partie d'opérations de caractère commercial confiées par l'Etat, distribution des engrais, semences et denrées à prix fixés. Les profits réalisés par ces transactions, qui présentent l'avantage de maintenir la banque en rapport étroit avec les exploitants agricoles, constituent des ressources de financement comme le sont parfois les contreparties des céréales américaines distribuées dans le Moyen-Orient. Ainsi a-t-on assisté à la réduction des avances des banques commerciales à l'agriculture et à une normalisation des taux d'intérêt provoquées par les opérations de la banque du crédit agricole et coopératif.

26) Les traits particuliers de la planification économique en Iran où les plans se juxtaposent expliquent mais ne justifient pas entièrement l'existence d'une série de banques d'Etat spécialisées. Leur nombre et les fonds propres dont elles sont dotées leur confrèrent dans la distribution du crédit une importance bien plus grande de celle des banques privées. Pratiquement tous les secteurs du crédit sont couverts par les institutions d'Etat. Elles paraissent cependant très détachées des structures foncières traditionnelles du pays et des conditions financières et monétaires qui le caractérisent. Comme dans beaucoup d'autres pays l'histoire semble se répéter, on assiste de nouveau aux opérations d'institutions de crédit importantes qui ne sont pas entièrement intégrés dans les réalités de l'économie nationale et qui risquent de détruire d'anciennes structures dont la survivance est anachronique sans parvenir à les remplacer par de meilleurs systèmes.

27) L'Iran vient cependant de bénéficier de deux nouvelles institutions de crédit qui ne vont pas dépendre des dotations de l'Etat mais en grande partie des banques étrangères dont par ailleurs l'établissement est pratiquement impossible suivant la législation en vigueur. Une banque de développement industriel et minier a commencé à étendre ses opérations en disposant d'un capital souscrit à concurrence de 40% par vingt banques et sociétés industrielles étrangères. Faute de pouvoir s'intégrer dans les structures financières locales, le nouvel établissement dispose de liens déterminés avec les capitalistes étrangers intéressés aux investissements en Iran, ce qui pourra encourager, à l'investissement, le secteur privé iranien. L'Etat s'assure ainsi, dans certains secteurs, un investissement privé en correspondance avec ses dépenses.

28) Plus récemment encore un effort d'adaptation des méthodes de financement et d'intégration dans l'économie iranienne est réalisé par une caisse de garantie industrielle instituée par le Fonds irano-américain. L'organisme de garantie est une personne morale travaillant sans but lucratif en vue d'accorder des prêts aux petites et moyennes entreprises à un taux d'intérêt raisonnable. Il s'agit essentiellement d'un fonds de garantie aux banques iraniennes qui accordent sur leurs propres fonds des montants dépassant celui garanti.

29) En Egypte, la planification du développement a suscité des changements et des recherches de structures financières nouvelles et originales nés de la disproportion entre les ressources et les objectifs du plan. Les efforts déployés dans un empirisme qui s'écarte des doctrines ont provoqué des réformes successives qui ne renforcent pas la confiance que doit inspirer un appareil financier. Le développement voudrait y être intégral et prétend y parvenir par un dirigisme qui parait excessif dans sa phase actuelle.

30) Après les prises de conscience provoquées par les conséquences de la nationalisation du Canal de Suez, un organisme économique de gestion se vit attribuer les biens nationalisés par le gouvernement égyptien. Il grossit rapidement par les apports des vagues de nationalisation des banques, des compagnies d'assurances, des sociétés industrielles et commerciales, jusqu'à devenir une sorte de vaste holding présidée par le ministre des finances. L'intérêt financier de l'existence d'un tel organisme réside dans sa faculté de fournir aux banques la garantie nécessaire au crédit des entreprises gérées par lui. Plus récemment encore l'organisme économique original vient d'être scindé en une dizaine d'organismes économiques par grandes catégories de la production ou du commerce. Leur fonctionnement va peut-être permettre une meilleure spécialisation du crédit bancaire suivant la nature et la durée des prêts. Mais les risques d'inflation de crédit sont ainsi multipliés.

31) Aussi le gouvernement égyptien a-t-il complété le système nouveau par la constitution d'une banque centrale entièrement détachés du département de crédit commercial.

32) En Syrie, les tentatives d'établissement d'un plan de développement. vont probablement recommencer. L'absence d'un crédit bancaire agricole et industriel intégré dans les activités économiques par la disponibilité de ressources continues, l'extension des opérations de crédit sur l'ensemble du territoire et des moyens de mobilisation de l'épargne vont se faire sentir en toute hypothèse. L'expérience montrera si la banque centrale de Syrie, qui en principe peut accorder des prêts en vue de financer le plan de développement, prendre des participations financières dans des organismes de crédit, effectuer des prêts directs à l'agriculture, à l'industrie et aux transports, pourra concilier ces opérations avec celles normalement imparties aux banques centrales auxquelles il revient d'orienter le crédit et d'exercer les attributions que prescrivent les lois bancaires. De toute évidence, si un plan de développement est adopté, l'agriculture et l'industrie manifesteront des besoins de financement à moyen et long terme qui entraîneront l'éclatement ou l'inactivité des banques spécialisées insuffisamment équipées en ressources d'études et d'assistance technique aux entreprises, en réseaux couvrant le territoire et en ressources financières indépendantes des dotations de capital.

33) L'économie libanaise qui doit sa prospérité aux services plutôt qu'à la production agricole et industrielle commence à prendre conscience des besoins du développement intégral harmonisé. Les programmes déjà adoptés par les budgets annuels comportent des dépenses d'infrastructures étalées sur cinq ans qui vont poser le problème de l'investissement privé qui devrait correspondre à celui du secteur public. Dans la place financière de Beyrouth surchargée de banques commerciales, il n'existe pas encore d'institution de crédit à moyen et long terme agencée pour faire face aux besoins de crédit du développement sans passer par les prêts garantis par l'Etat. L'expérience acquise dans ce domaine dans divers pays pourrait inciter le Liban à constituer un organisme de financement entièrement intégré dans ses structures financières actuelles, venant combler les lacunes de son système bancaire orienté vers le court terme et le financement du commerce extérieur.

34) La mobilisation des ressources disponibles ne se fait actuellement qu'en fonction des activités de la place internationale de Beyrouth. Les efforts d'adaptation des méthodes bancaires aux besoins du développement pourraient être déclanchés par la création d'une banque centrale séparée de tout département de crédit commercial et par la création d'une banque de développement. Par application des mécanismes courants des relais et du réescompte, elles pourraient offrir aux banques, dont l'état pléthorique des dépôts à vue est chronique, les moyens d'emplois à moyen terme nécessaires au développement des divers secteurs de l'économie nationale.

751 F - Oct. 1962 - 1,000

E/CONF.39/H/30
SUMMARY
5 Nov.1962
ENGLISH
ORIGINAL : FRENCH

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

SUMMARY

Agenda Item: H.3

Lebanon

ADAPTING THE MEANS AND METHODS OF FINANCING TO THE REQUIREMENTS OF DEVELOPMENT

(EGYPT, SYRIA, LEBANON, IRAN)

By René DEBONO,
Doctor of Economic Science,
Formerly Deputy Professor
at the French School of Law,
Cairo,
Member of the IRFED Mission
to Lebanon

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf)

NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

ADAPTING THE MEANS AND METHODS OF FINANCING TO THE REQUIREMENTS OF DEVELOPMENT
(Egypt, Syria, Lebanon, Iran)

by

René DEBONO, Doctor of Economic Science
Formerly Deputy Professor at the French School of Law, Cairo.
Member of the IRFED Mission to Lebanon.

The establishment of European banks in the Lebanon, Syria, Egypt and Iran provided these countries with facilities for short-term finance which enabled their foreign trade to develop. As a result of their operations governed by the inflow and outflow of funds in accordance with the needs of trade, the tertiary sector acquired a disproportionate importance in the national product. The nature of the credit allowed by banking organisations has for a long time determined the economic structure of these countries.

2. As a general rule, in the capitalistic regimes of the Middle East the setting up of credit organisations or of institutions which assist expansion precedes the growth of specific sectors of the economy. Investments made simply in infrastructures do not cause corresponding private investment and do not give rise to new developments unless specialised credit organisations are established and can function.

3. Along with bank credit there will however develop an important volume of personal credit a part of which will be able to develop to the stage of credit by book entries between commercial undertakings. This method originated in family traditions which still remain vigorous in Lebanon, Syria and Iran. It makes up seemingly for the lack of assets of the modern institutions. The personal character of assistance through these customs inherited from tribes and clans cannot however fulfil the economic functions of credit, and it does not envisage the granting of credit to producers. The accumulation and mobilisation of savings are outside the scheme. The reconstitution of funds plays no part in this type of aid.

4. The absence of central banks which can exercise roles of control and guidance has greatly hindered the development of credit since the moment when the local banks tended, by their number and activity, to supplant foreign banks. The issuing houses in the form of companies ancillary to the powerful commercial banks established chiefly with foreign capital do not command the confidence of the local banks who have deposits which are fiercely competed for. The re-discounting of commercial bills which would have enabled credit to be channelled has only achieved a low level of no significance for economic activity.

5. The drain on available private funds sought for caused by the high rates of interest in current accounts and deposit accounts has put a damper on enterprise and on long-

term investment. The belief that profitable outlets for medium and long-term funds are lacking, except in the revenue-producing property sector, has had the result that the commercial banks have made serious efforts to attract fixed deposits which would have contributed to investment in agriculture and industry once their methods of financing had been adapted to it. The productive sectors have had their development retarded by the absence of adequate credit and the commercial deposit banks have shrunk from the effort of creating it.

6. The taking-over of the Iranian budget deficits by the American Government opens up to the Middle East the possibility of financing development from outside resources, in the form of loans or economic aid. These resources of a new type were granted to Governments which could submit development projects. A new consciousness of co-operation between backward countries and industrialised countries has thus arisen. Assistance is soon called for and is anticipated in investment projects.

The resources made available, particularly to Iran and to Egypt, have not succeeded in solving the problems of development finance. It was left to the States which enjoyed foreign aid to stimulate the necessary investment in the private sector in conjunction with infrastructure works and their industrialisation projects.

In this stage of evolution of these countries many gaps in State action can be observed. Not only could their projects be insufficiently studied from a technical angle and take a great deal longer to fulfil than was foreseen, but their integration into the national economy by State action did not meet the needs, the means and the opinion of private investors.

7. The specialisation of Bank credits ought to have played an important role in the agricultural and industrial sectors. Banks materially maintained from the budgetary resources and the reserves of the State or by loans from the Issuing Institute backed by State guarantee appear to have functioned as agricultural or industrial banks. The mediocre sums placed at the disposal of these banks before the era of foreign economic aid and loans by international financial institutions have been chiefly used for loans for working capital (insufficient for requirements) and for loans to industrial undertakings which are important from the national point of view. Agricultural projects and small and medium-sized industrial undertakings which required medium-term credit have had only slight access to this system of credit. The problem of purely banking funds derived from fixed deposits or from borrowings related to the banks' own funds has not been solved, and it is always bedevilled by too great a disproportion between advances to be sanctioned and the requirements to be satisfied, by the insecurity of certain types of loans granted under pressure from political groups and by the lack of offices for research and for technical assistance in the majority of banks.

The recent establishment of commercial banks, of para-State organisations for providing finance, and of development banks in Iran, Egypt and Syria, represents an interesting endeavour to mobilise resources and to adapt methods for financing called forth by the attempts at planning and recognition of the necessity for investment for development.

S - 751 E - Nov.1962 - 1,600

E/CONF.39/H/31
18 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES**

Point de l'ordre du jour : H.1

Madagascar

LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL A MADAGASCAR

Par le Commissariat général au Plan

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL A MADAGASCAR

A. Etudes régionales

Pays très compartimenté sans grands axes naturels de communication avec des populations souvent dispersées et clairsemées, Madagascar présente un grand nombre de micro-régions, aux potentialités extrêmement diversifiées.

Aussi la politique de développement doit elle s'appuyer sur un cadre régional correctement choisi :

- d'une part, afin de mieux s'adapter aux particularités locales et géographiques, et mieux résoudre les obstacles socio-économiques résultant de l'isolement naturel des populations et du retard de leur évolution, qui freinent considérablement la diffusion du progrès technique et l'augmentation des échanges économiques ;

- d'autre part afin d'utiliser au mieux les phénomènes de complémentarité des différentes activités économiques, d'en assurer une meilleure cohérence, et de faciliter ainsi la détermination des potentialités prioritaires en vue du développement.

Le Commissariat Général au Plan, a dès le début de ses travaux, cherché à définir les éléments d'une politique systématique de développement régional, susceptible notamment de lui apporter les bases d'une politique d'aménagement du territoire.

Dans une première phase, celle des études régionales proprement dites, il s'est agi de poser un diagnostic sur les possibilités de développement par zones "homogènes", celles-ci étant délimitées selon le critère assez simple de la configuration géographique et des facteurs naturels, notamment climatiques et physiographiques, puis de définir les zones régionales de développement au sein desquelles seront décélées les opérations prioritaires de mise en valeur, en utilisant au mieux les tendances "polarisatrices".

Le diagnostic établi souligne les différents freins au développement, tenant soit au comportement et au niveau technique des populations, soit aux structures administratives, commerciales et sociales. Il indique également, à partir des potentialités naturelles, comment et à partir de quels types de production les populations concernées pourront s'engager dans la voie du développement.

B. La structure régionale de la politique de développement.

La définition de la zone régionale de développement est très importante car le développement devenant l'impératif premier des pays sous-développés à forte augmentation démographique, la zone régionale de développement doit elle même devenir la circonscription territoriale de base, à partir de laquelle doit être organisé l'ensemble des interventions et des tâches de l'Etat : administratives, économiques, financières, judiciaires, sociales, etc... et servir de base à la politique d'aménagement

du Territoire dans le cadre de la programmation régionale du Plan de développement.

L'alignement de la circonscription territoriale de base sur l'aire géographique de la zone régionale de développement s'impose pour une raison bien simple : le développement impliquant tout particulièrement la coordination des efforts des différents services de l'Administration, doit disposer au stade de l'action administrative d'un "chef d'orchestre", qui se trouve être tout naturellement le représentant du Gouvernement ; quitte à adjoindre à ce dernier pour l'aider dans sa tâche un "adjoint au développement".

La réalisation d'un tel alignement est cependant en général chose difficile car elle touche aux divisions politiques et administratives existantes. Elle ne peut se faire en conséquence que si le développement constitue l'objectif prioritaire de la politique gouvernementale.

En ce qui concerne Madagascar, un projet de découpage de Madagascar en 18 zones régionales de développement a été élaboré et a été discuté par le Gouvernement. Afin d'éviter les difficultés inhérentes aux changements de structures, l'alignement souhaitable de la circonscription administrative sur la zone régionale de développement ne sera sans doute réalisée que progressivement.

Provisoirement donc, et malgré certaines divergences notoires, par rapport au découpage proposé pour les zones régionales de développement, c'est la préfecture, circonscription territoriale créée en 1960 par le Gouvernement, et jugée par lui comme appelée à devenir la circonscription territoriale fondamentale qui a été retenue comme cadre de base de la politique de développement.

C. La programmation régionale

Parallèlement à la première phase d'études régionales, d'une part des hypothèses nationales d'objectifs de production agricole ont été établies conjointement par le Ministère de l'Agriculture, de l'Economie Nationale et le Commissariat Général au Plan ; d'autre part, des "hypothèses techniques" par zone régionale de développement (préfectures) ont été dégagées en utilisant l'expérience et la compétence des techniciens les plus avertis pour chaque zone. La sommation de ces hypothèses techniques et leur confrontation avec les hypothèses nationales ont permis à la fois de réajuster ces dernières (ou les hypothèses régionales) et de disposer des objectifs de production agricole décontractés au niveau régional.

Compte tenu de l'importance fondamentale de l'Agriculture dans le développement de Madagascar, c'est-à partir des objectifs agricoles que vont pouvoir être appreciés en première estimation les priorités à satisfaire dans les autres secteurs (enseignements, santé, T.P., structures commerciales, encadrement et crédit, etc..)

Les précisions nécessaires aux objectifs autres qu'agricoles, d'ordre industriel par exemple seront ensuite apportées pour tenir compte des impératifs spécifiques des autres secteurs.

Un autre aspect très important de la procédure de programmation régionale adoptée est la participation de l'échelon régional (préfecture) à cette procédure.

- D'une part, en effet, les objectifs régionaux de production agricole ne sont considérés que comme des hypothèses de travail qu'il appartient aux instances locales, administratives et techniques, de critiquer à travers 1) leur propre connaissance du terrain
2) leur estimation des moyens nécessaires en regard des moyens actuellement disponibles.

- D'autre part, concernant précisément le problème des moyens, l'échelon central de programmation en s'efforçcant d'en réunir les données à partir des résultats du terrain et des populations, doit ainsi pouvoir mettre sur pied au plan national une politique réaliste de formation et de mise en place des moyens indispensables à la réalisation concrète et localisée du Plan. Il ne faut pas oublier à ce sujet que la plupart des échecs en matière de planification résultant d'une détermination insuffisante des moyens.

D. Conclusion

La planification du développement doit ainsi obtenir à la réalisation sur le terrain, du fait de sa régionalisation, la pleine adhésion de ceux qui finalement ont les moyens d'action.

Certes, une telle programmation régionale implique des moyens minimum d'étude et de conception à l'échelon régional (préfecture). Et pour un pays en voie de développement dont les besoins en cadres sont par définition très grands, en face de disponibilités budgétaires réduites, la mise en place de ces moyens est chose difficile et risque d'allonger les délais normalement requis pour l'élaboration du Plan.

Il semble indispensable cependant de faire de la programmation régionale l'une des tâches maitresses de la planification du développement car elle permet d'aborder concrètement cette dernière, et elle seule permet de baser la politique d'investissements sur des coûts réels et donc de donner aux choix des opérations des éléments sérieux de calcul et de comparaison.

Telle est du moins l'une des conclusions fondamentales des travaux en cours de l'équipe actuelle du Commissariat Général au Plan à Madagascar.

1055 F - Oct. 1962 - 1,000

E/CONF.39/H/31/Corr.1
7 Jan.1963
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

R E C T I F I C A T I F

Prière de lire :

Point de l'ordre du jour : H.1(Part II)

au lieu de : H.1

1059 F - Jan.1963 - 1,000

E/CONF.39/H/31
SUMMARY
18 Oct.1962
ORIGINAL : ENGLISH

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

SUMMARY

Agenda Item: H.1

Madagascar

REGIONAL DEVELOPMENT POLICY IN MADAGASCAR

By The General Planning Commission

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf.)

NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

REGIONAL DEVELOPMENT POLICY IN MADAGASCAR

by The General Planning Commission

Severely broken up as it is, lacking main natural lines of communication as it does, and having a sparse, widely-scattered population, Madagascar represents a large number of micro-regions, the potential of which differs extremely widely.

Thus, certainly more so than in most other countries, development policy must not be too centralistic : even though its broad lines must obviously be national, it must be carried out within a properly chosen regional framework, in order to facilitate adaptation to local and geographical features, and the better to overcome the social and economic obstacles raised by the natural separation of the population.

As this separation is in particular reflected in the lack of infrastructure (roads, training facilities, trading institutions etc.), the spread of technical progress and trade has been insignificant.

The choice of a regional framework will enable the best possible advantage to be taken of the complementary nature of various economic activities, make them more coherent and facilitate the spread of progress through real human contacts between the regional authorities and the people.

In these circumstances, ever since it began its work the Commissariat General du Plan (General Planning Commission) has been trying to define the principles of a methodical regional development policy, capable in particular of providing the foundations for a planning policy for the country as a whole.

Regional studies

In the initial phase, it was a matter of assessing the possibilities of development by "homogeneous" zone, the latter being defined by the rather primitive criteria of topography and natural factors, including climatic and physiographical conditions, followed by the delimitation of development zones within which promising areas were to be located that could be given priority in the development campaign, the best use being made of "polarizing" tendencies.

Such delimitation is very important, because, as development is becoming the prime essential for under-developed countries with rapidly increasing populations, the development zone itself must become the basic territorial unit for all State initiative and activities - administrative, economic, financial, judicial, social and so on. The development zone must also provide the basis for the planning policy for the country as a whole.

This first phase of regional studies has now been completed, and has resulted in particular in the drawing up of prognoses by large homogeneous zone and to the division of Madagascar into 18 "development zones".

Parallel to the first stage of regional studies, the following other work has been carried out : the Ministries of Agriculture, of National Economy and of Planning have drawn up "national assumptions" for agricultural production targets; and "technical assumptions" have been worked out for each development zone, full use being made in the process of the experience and ability of the most knowledgeable experts for each zone. Consolidation of these technical assumptions and their comparison with the national data have made it possible both to readjust the latter (or the regional assumptions) and to break down production targets on a regional scale.

Thus all the basic data has now been assembled to enable a start to be made on the second phase, that of integrated regional programming within the national framework.

S - 1059 E - Oct.1962 - 1,600